

社会福祉の動向と社会福祉実践の課題

岡 崎 祐 司

目 次

1. 社会福祉政策の動向 —福祉産業化への転換—
2. シルバー産業の登場 —110兆円市場の開拓—
3. 社会福祉実践の社会的性格
4. 社会福祉実践の特質とその社会的基盤

1. 社会福祉政策の動向 —福祉産業化への転換—

昨年¹⁾の年明け早々に、厚生省の若手官僚からなる厚生省政策ビジョン研究会から「変革期における厚生行政の新たな展開のための提言」（以下、「提言」）が発表された。これは「厚生省としての政策方針を示すものではない」とことわられているが、「これからの政策論の素材提供」を目的とするもので興味深い。「提言」ではこれからの「政策推進の基本的考え方」として、①年金・医療・福祉政策の「施策の統合化（インテグレーション）」、②民間活力の活用を基本にした「施策の重層化、複合化（マルチプル化）」、③民間サービスへの融資や税制上の優遇を内容とする「都市政策的手法や産業政策的手法の導入」をあげている。さらに、社会保障、社会福祉への受益者負担（利用者負担）の原則の確立を強調する一方で、増大するニーズへ対応しながら「活力ある福祉社会」を維持するには「社会保障制度の合理化、効率化は避けられない」と前提した上で、社会保障費の特定財源化（つまり福祉目的税＝大型間接税）の検討

が必要であるとしている。

社会福祉サービスにかかわって、前記の②についてその内容をみると、「良質な医療サービス供給のための競争原理の導入」、「ニーズの多様化が顕著な老人及び児童の分野から順次措置費制度を見直し、自由契約システムを組合せたサービスの複合化を図る」、「民間活力の活用により、サービスの効率的供給、幅の拡大を図る」という三つがその柱となっている。

もっとも「提言」に盛り込まれたこれらの「素材」は、「シルバー産業」や「個人年金保険」などという形ですでに現実のものとなっており、あるいは厚生省関係の審議会などで具体的な見直しに着手されているものもある。したがって「提言」の内容はこれからの議論の素材提供というよりも、これまでの制度改革のねらいやこれからの社会保障・社会福祉政策の基本的方向を指し示すものとなっている。そもそも「福祉見直し」論が登場したのは、オイルショックを契機に高度成長の破綻が誰の目にも明かとなった1970年代の半ばころからであるが、その後の「日本型福祉社会」論の登場、臨調・行革路線の具体的展開を経て、社会保障制度では年金制度と医療保険制度の改革が、医療制度では医療供給体制そのものの見直しが実施され、つづいて社会福祉制度の「改革」が始まっている。いわば「今日の局面は『福祉見直し』政策の最終段階²⁾」という情勢にあるといわれる。

とくにここ数年の一連の政府関係やその関連の報告・答申等をみると、人口の高齢化、都市化、核家族化のなかで増大する高齢者のニーズと資源の制約を議論の軸にして、低成長のなかでの社会福祉の将来構想を論じている。これらの議論に共通していえることは、社会福祉への公的責任の抜本的見直し、生活と健康や疾病に対する国民の自己責任原則の確立、社会福祉サービスへの利用者負担の原則と、それを土台に医療・社会福祉の両面から要援護老人を在宅でケアすることや、「民間活力」を社会福祉の分野に積極的に導入すべきことを主張している点である。つまり、社会福祉サービスの産業化（福祉産業化）への選択が示されているのであり、「福祉見直し」などととどまらない新

たな状況を迎えているのである。

例えば、厚生省の「高齢者対策企画推進本部報告」³⁾をみると、活力ある長寿社会での高齢者対策の新しい基本原則（「Ⅰ．高齢者対策の基本的方向 2. 高齢者対策の基本原則」）として、(1) 自立自助と支援システムの構築、(2) 社会の活力の維持、(3) 地域における施策の体系化と家族への支援システムの強化、(4) 公平と公正の確保、(5) 民間活力の導入が挙げられている。多様化するニーズに「即応して効率的かつ効果的に」対応するには、「サービスは可能な限り、住み慣れた地域や家庭で享受されるべきである」が、「高齢者のニーズについては、その意識や選好の変化を反映して多様化してきており、受け手の選択が可能となるようきめ細かな対応が必要となっている。これらのニーズ全てに対し、公的システムのみで多様なライフスタイルに合わせたサービスをそれぞれ提供していくことは非効率的であり」、生活の基本的ニーズについては公的システムで対応するが、「これに併せて、民間の創意工夫を生かした適切な私的サービスを導入し、助成し、公私共々でニーズに的確に対応したサービスを供給する体制を整備する」と、ニーズへの充分な対応のために民間活力の導入の必要性を説いている。そこで、これからの「各施策の改革の方向」（「Ⅱ．各施策の改革の方向」）のひとつに「在宅サービスの拡充」とともに、「シルバーサービスの健全育成」がもりこまれている。

また、福祉関係三審議会合同企画分科会の「今後のシルバーサービスの在り方について（意見具申）」⁴⁾では、わが国は「未曾有の超高齢化社会」を迎えるなかで「高齢者のニーズは大幅に増大し、多様化していく」ことが考えられるが、「年金制度の成熟等に伴い、近年、高齢者は自立した消費者としての購買力を有しつつある」とみており、お金を出してでもニーズに合ったサービスを利用したいという意識が芽生えているなかで、シルバーサービスの出現は「社会経済の変化に対応した構造的な動きである」と評価している。ただ、これからのシルバーサービスの拡大を放置した場合には劣悪なサービスが提供される恐れがあるので、公的部門と民間部門との役割を整理し、「健全育成の方策」

として「現時点でこれ以上の法的規則を行う必要はない」が、業界での自主的な措置をとるよう促し、業者への「公的融資」や「税制上の優遇」さらに「公的サービスの民間業者への委託の促進」をはかるべきだとの考え方を示している。

また、こうした動向のなかで社会福祉従事者の専門職の制度化が日程に上り、現実に社会福祉士法、介護福祉士法が誕生した。

ところで、こうした政策転換とくに福祉産業の積極的導入が現実に行進していることは、社会福祉研究にも少なからず影響を及ぼしている。積極的にかど

表 社会福祉改革に関わる答申・報告書

1985年11月	厚生省「シルバーサービス振興指導室」設置
1986年4月	厚生省「高齢者対策企画推進本部報告」
4月	総務庁・老人問題懇談会「今後の高齢者対策の基本的方向について」
4月	国民生活審議会「長寿社会の構図—人生80年時代の経済社会システム の構築の方向」
5月	全国社会福祉協議会・社会福祉基本構想懇談会「提言 社会福祉改革 の基本構想」
6月	閣議決定「長寿社会対策大綱」 厚生省・高齢化に対応した新しい民間活力の進行に関する研究会 「シルバー産業の振興に関する研究報告書」 「健康産業の振興に関する研究報告書」
6月	厚生省・資産活用検討会「資産活用による充実した老後保障」
6月	簡易保険郵便年金に関する調査研究会総合福祉システム部会「総合福 祉システムの構築に向けて」(中間報告)
1987年2月	「シルバーサービス振興会議」発足
5月	社会福祉士・介護福祉士法成立
9月	(財)社会保険福祉協会・民間活力を活用した保健医療システム等に関 する研究会「民間活力を活用した総合保健・医療・福祉サービスの研 究報告書」
12月	福祉関係三審議会合同企画分科会「今後のシルバーサービスの在り方 について」(意見具申)
1988年1月	厚生省・政策ビジョン研究会「変革期における厚生行政の新たな展開 のための提言」
2月	(厚生省) 社団法人シルバーサービス振興会設立

うかは別として、もしこうした動向を承認するのならば、社会福祉がある特定の社会制度の構造的欠陥から生じてくる社会問題の解決・緩和のための社会的方策施設の体系であるという⁵⁾、従来からほぼ認められてきた概念そのものも変更するかどうか問われることになる。本論文では福祉産業（とくにシルバーサービス）の登場という社会状況を視野に入れて、社会福祉実践についてその社会的性格、社会的に要請されてきた契機、社会福祉実践の展開の諸条件などについて検討し、今日の政策転換を社会福祉労働論の視点からどう見るべきかについて考えてみたい。

2. シルバービジネスの登場 ―110兆円市場の開拓―

社会福祉実践の検討にはいる前に、ここで福祉産業とくにシルバービジネスの動向について、次節以降の議論の前提として簡単にふれておきたい。ただ、福祉産業といっても例えば児童を対象にしたベビーホテルやフランチャイズ方式の保育サービスなどの託児産業、障害者や障害老人向けの車椅子、補聴器や補装具、福祉機器と呼ばれるものなど多種多様である。また一般的な名称も「老人福祉産業」、「シルバービジネス」、「シルバーサービス」、「福祉サービス」など様々である。さしあたりここでは、「福祉産業」を民間企業が社会福祉事業の分野で営利を目的に市場原理により財・サービスの供給を行うものと考えておこう。また、「シルバー産業」とは、老人を対象に福祉産業を含めて様々な財貨・サービス等を民間企業が営利目的に供給するものとしておく。（ことわっておくが、これは言葉の上での無用の混乱を避けるために、それぞれの用語の意味するところを限定したままで、定義づけを行おうとするものではない。ただ混乱を避けるため、以下、シルバー産業、福祉産業を使用する。）

さて、いまのところシルバー産業はビジネスのタイプとして、次のような事業別分類がなされるのが普通である。⁶⁾

- (1) 有料ホーム等住居関連ビジネス：有料老人ホーム、分譲型老人向けケア

付きマンションなど。

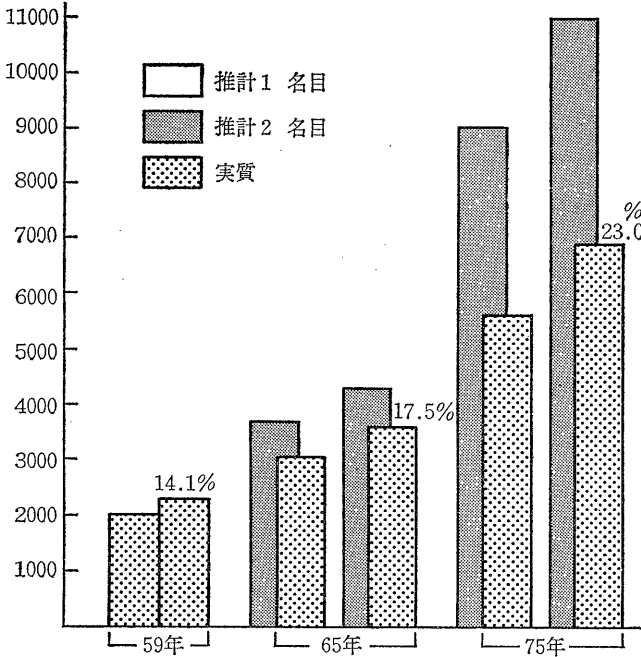
- (2) 介護サービス関連ビジネス：ホームヘルプサービス、入浴サービス、給食サービスなど。
- (3) 福祉機器関連サービス：床ずれマット、ギャジベット、入浴装置、紙おむつなど。
- (4) 金融関連ビジネス：老後資金、保険、個人年金等。
- (5) 医療関連ビジネス：医薬品、器具、治療機器など。
- (6) レジャー関連ビジネス：ゲートボール、トレーニング機器、旅行、教養講座等。
- (7) その他日常生活関連ビジネス：老眼鏡、入れ歯、健康食品など。

次に、シルバー市場の現状と予測は、どのように見込まれているのであろうか。(図1) これまでにも民間調査機関や都市銀行や生命保険会社、経済企画庁などからいくつかの予測がでているが、例えば「エコノミスト」によれば、高齢者の消費するすべての財・サービスの市場規模は2000年には90兆円～110兆円に達すると推計されており、年平均成長率は8.9%～10.3%と、消費成熟社会のなかで極めて高い成長が予測されると評価している。高齢者はこれからの内需拡大の担い手の一人であり、シルバー市場を経済の循環に組入れることは、個々の企業の成長にとっても日本経済の成長にとっても不可欠であると見られている。シルバー市場は、これからの有望株なのである。

ところで社会福祉サービスが産業化される背景には、何があるのだろうか。前節でみたいくつかの報告書や答申は、高齢者人口の増加によるニーズの増大・多様化は社会的扶養負担の増大をもたらすが、財政危機による制約の下では公共部門の画一化・硬直化は避けられず、ニーズの対応にも限界があり、また社会の活力を失わせる恐れもあるので「民間活力」の導入をはかるべきだ、という説明のしかたをしている。いわば、福祉産業化不可避論とでもいうべきであらうか。

しかし、こうした動向はなにも社会福祉に限らず医療、教育などの公共サー

(単位：百億円)



	59年	65年	75年
推計1 名目 (実質)	(2035)	3671 (3075)	9038 (5632)
推計2 名目 (実質)	(2315)	4301 (3600)	11081 (6926)

- (注) 推計2のパーセントは全世帯の収入に占める割合
推計1は消費支出と高齢者人口推移から推計
推計2は収入と高齢者人口推移からの推計
国民所得伸び率年6.5%，消費者物価上昇率年3%と仮定
- (出所) 高齢化に対応した新しい民間活力の振興に関する研究会
「シルバー産業の振興に関する研究報告書」
- (引用) 「エコノミスト」Vol. 65, No. 16 (1987年4月13日)

図1 シルバーマーケットの将来市場規模推計

ビスに共通するものであり、「民間活力」のそもそもの主張は公企業の民営化であった。戸原四郎氏は、わが国のような社会保障負担の軽い国での積極的福祉見直しは、「経済の実態に基づく⁸⁾不可避的な対応であるよりは、新保守主義の政治的選択として主張されている」と指摘している。「プライバタイゼーション」(privatization)⁹⁾といわれているこうした民営化への選択は、労働や生活、教育などの諸分野で公共的に築きあげられ、市民生活に定着してきた諸制度が、解体されてゆく過程である。その基本的な考え方は、市場機構を信頼して、経済活動は規制を緩和して市場に任せて活力を保ち、公的制度は必要最小限に¹⁰⁾圧縮すべきであるというものである。

もっとも、公的諸制度にはそれらを「営利材料」とみなす営利主義と、「官治材料」とみなす官僚主義の二つが、公的諸制度の公共性の形骸化・空洞化の圧力として絶えず作用してきたが、「今日のプライバタイゼーションとは、個人の自立を促すというよりは、むしろ、後者(官僚主義…註筆者)にたいする批判をテコとしつつその自立を条件を奪いながら前者(営利主義…註筆者)へと導く、といったところに¹¹⁾真の意図がある」といわれている。これは、あらゆる公的諸制度が巻き込まれている「潮流」なのであり、社会福祉もその諸制度の一つであることは否めない。

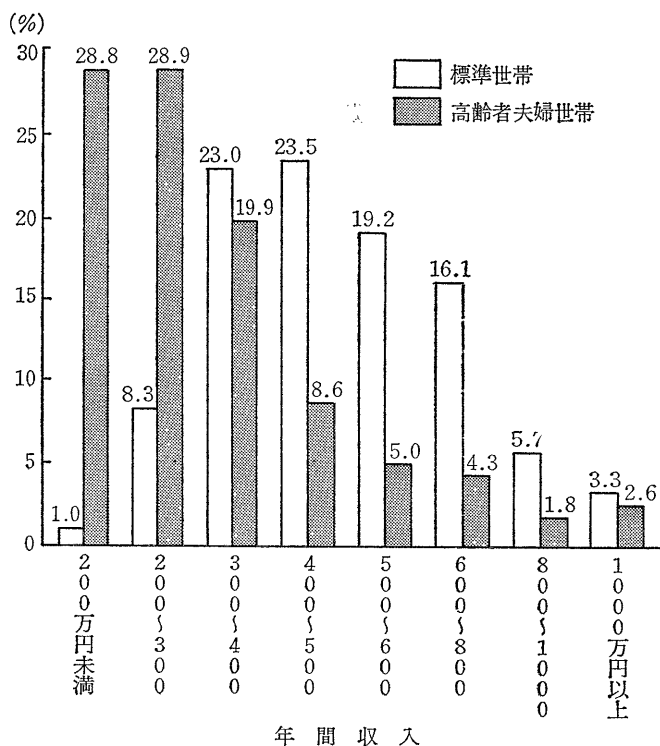
さらに、社会福祉に進出する営利の側＝資本の参入の理由はどこにあるのであろうか。ひとつは消費の停滞状況である。紙数の関係で詳しくふれないが、家計調査や「国民生活白書」などをみると、¹²⁾可処分所得の伸びの鈍化、とくに自由裁量的な消費支出の鈍化が目につく。その一方で、高度成長期に個人消費の柱であった耐久消費財の各家庭への普及が一巡している。そこで注目されるのがシルバー市場であるが、次のような発言はこのことを端的に示している。「既成市場は成熟化し、企業は大きな飛躍を既成市場からは得にくくなっている。(中略)新しい市場が欲しい。そこで注目されたのが、シルバー市場である。既成市場の成熟化による収益性・成長性の鈍化になやむ企業は、新しいマーケティングのフロンティアとして、シルバー市場に着目した。¹³⁾」

もうひとつは、大量に蓄積された過剰資本の国内での投下分野として、老人にかかわる領域がその再編成のなかに組込まれていことである。これも詳しく述べられないが、1986年の日本の国際収支では経常収支は 866 億ドルの、貿易収支は964億ドルの黒字であるが、長期資本支出は 1371 億ドルの赤字となっている。対外純資産でも同年度は1804億ドルと86年度と2年連続で世界最高の債権大国となっている。¹⁴⁾日本は、「カネの使い道に悩む債権大国」(「エコノミスト」)になっている。そこで、過剰資本がサービス産業を新しい投資先として開拓するという問題が広範囲に現れてきたのである。

以上はシルバー産業登場の背景・契機のはんの一端ではあるが、いずれにしても福祉産業化がニーズの増大・多様化による不可避な傾向などではなく、民営化によってもたらされたものであり、シルバー市場が企業側の一定の期待を担って注目されてきているということがわかる。結局、福祉産業化とは社会福祉の企業化・自由化が図られ社会福祉の主体の二極分解が進むこと¹⁵⁾に他ならないのである。

ところで、巨大なシルバー市場を支える老人は、「期待」どうりの購買力を発揮できるほど豊かなのであろうか。例えば、「国民生活はまずは安定しており、迫りくる高齢化社会を前にして公的年金制度も充実、より質の高い、かつ多様な老人福祉サービスを望む購買力のある老人、及び老人予備軍も増加、自立自助意識を持ちつつある」¹⁶⁾という見方もなされている。

こうした楽観が成立するのかどうか、高齢者世帯の実情をみてみよう。¹⁷⁾高齢者世帯(男65歳、女60歳以上の者で構成される)の平均所得は214.6万円で、全世帯の平均所得427万円の45%である。所得分布をみると(図2)、年間収入200~300万円および200万円未満はそれぞれ30%近くになっている。高齢者世帯は所得分布がばらついており、低所得層に偏っているのが実情である。また、消費では保健医療、住居の設備修繕・維持費、家事サービス費などは全世帯平均支出額を上回っており、生活必需的支出の割合が高く、選択的支出は節約されている。老後生活の主たる収入源は、いうまでもなく公的年金である。公的



資料出所：総務庁「全国消費実態調査」(昭和59年)、「家計調査」(昭和60年)
(引用) 労働省「老後の安定と充実を求めて」1987年

図2 高齢者夫婦世帯と標準世帯の年間収入分布

年金は、モデル年金などを見れば確かに充実しているようにおもわれるが、老齢年金受給者一人当たりの平均月額(1986年)は、国民年金28,830円、基礎年金28,081円、福祉年金27,200円、厚生年金保険128,258円、共済組合17,950円となっている。¹⁸⁾

夫婦二人の老後生活の必要所得は月額25万円といわれているが、老後生活のニーズが増大・多様化とするならば、このまま福祉産業化が進むことは明らかに破綻をきたす。つまり、所得の低さと消費の低迷を改革し、主観的な消費購買動機(高齢者の場合は、客観的な必要性が充足されていないため生じる¹⁹⁾

ニーズというべき場合が多い)と客観的な消費購買力の格差を解決する必要がある。それは、マーケティングと消費者信用を生み出した²⁰⁾現在のシルバー産業の登場の中でこの役割をはたすのは、民間個人保険である。生命保険市場が“飽和”状態のなかで、生命保険業界にとってシルバー市場は魅力的なものといわれている²¹⁾。そして現実に種々の介護保険、個人年金保険、医療保障保険などの商品が発売されている。つまり、公的年金への充足が低い中で、それ以外に民間保険で私的に老後の生活費を準備し企業による福祉サービスを購入する方法を選択せざるを得なくなっている。(この他にも、民間部門によって土地・建物を担保して老後資金融資やサービスの提供、土地信託制度、有料老人ホームへの住替えなどの高齢者の「資産活用」も検討されている²²⁾。)

以上、要点にとどまったが、福祉産業化の背景について述べてきた。次に、福祉産業化と社会福祉実践の関係についてみてみよう。

3. 社会福祉実践の社会的性格

プライバタイゼーションの潮流の中での、社会福祉における「民間活力」の導入、つまり福祉産業化という動向と社会福祉実践とがけっして無関係であるとはいえない。福祉産業化とは様々な社会福祉サービスが商品化され、一定の価格を前提に対象者が「実践」を購入することにほかならない。こうした状況のなかで、社会福祉実践の在り方もまた改めて問われているのではないだろうか。一体、社会福祉実践とは何か、本来どのような性格をもつものなのであろうか。

われわれは、日常的にはとくに厳密な定義を与えずに実践、社会福祉実践という用語を使用している。専門研究においても率直にいて、その意味するところや内容があいまいなまま、議論が進められている場合も少なくない。戦後、社会福祉を構造的・体系的に把握し厳密な定義を与えた理論研究は、ごく限られたものであった²³⁾。このような研究状況のなかで、社会福祉実践について明ら

かにすることは容易ではないが、これまで社会福祉実践については、いわゆるソーシャル・ワーク論として、あるいは社会福祉労働論として議論されてきた。

例えば、ソーシャル・ワークはケースワーク、グループワーク、コミュニティ・オーガニゼーションという中心的な三つの専門技術にソーシャル・ウエルフェア・アドミニストレーション、ソーシャル・ワーク・リサーチ、ソーシャル・アクションを含めた機能別の専門技術を、ソーシャル・ワーカーという専門家が駆使して援助実践を展開するものと理解されている。歴史的には個々の技術は個別に成立・展開し、その歴史的過程の中では精神分析学に大きく傾斜し、またその反省として社会関係や社会制度の視点をとり入れるなどしながら発展してきたと説明され、²⁴⁾現在ではその包括的理論化の作業として「社会福祉方法論の統合化」が理論的課題となっている。²⁵⁾

また、社会福祉労働論は1960年代の高度経済成長の矛盾の現れである「生活問題」の深刻化と、当事者を中心とした社会福祉運動の展開とその一定の発展を背景に、従来のいわゆる「制度・政策論」批判を含めて提起されたものである。そこでは社会福祉労働とは、『政策』と『運動』という二つの『力』の相互対抗関係の中で規定されながら、主体的には賃金労働者である社会福祉労働者によって築きあげられてきた活動内容の蓄積され体系化されたもの²⁶⁾と理解されている。つまり政策主体の側の意図に沿った実践と対象者や勤労国民の側に立った実践との、矛盾のぶつかりあう場として社会福祉実践が捉えられてきたのである。

こうした社会福祉実践についての理解は、社会福祉実践の解明に一定の理論的貢献を果たしたとおもわれるが、いくつかの課題もまた残されていることは当然であろう。私見ではあるが、ソーシャル・ワーク論が「ソーシャル」というからには、社会・経済構造そのものについての構造的な把握を土台に実践論を組み立てる必要がある。また、社会福祉労働論における「矛盾」の捉え方で、はたして社会福祉労働の専門性を充分に解明できるのかどうかは、今後も議論されなければならない課題である。

あらためて社会福祉実践を考えてみると、それは一定の社会制度の下で社会福祉制度・政策にのっとった公的、社会的な活動であり「常に社会的文脈のなかで把握されるものである」²⁷⁾。そこで、社会福祉実践を専門家によって担われる専門労働＝社会福祉労働と限定して、その社会的必要性、性格・特徴などについて明らかにする必要がある。（すでに、社会福祉労働については真田是氏らによって提起されてきた。²⁸⁾）つまり、社会福祉実践もその担い手が肉体的・精神的諸能力を発揮し、目的意識的に対象者に働きかけ、その成果（状態の変化）をもとめる活動という意味では、人間らしさの「あかし」である労働の一形態であり、社会福祉実践を社会福祉労働として捉えることが、これまでの研究の積み重ねをより発展させる方向であると考えられる。

また、ソーシャル・ワークが「人びとが社会生活をする上で、さまざまな生活困難や生活障害に対処して、それらの問題や困難を解決するために、特定の専門の立場をもち、一定の理論と技術をもった実践の体系」²⁹⁾であるとするならば、それは社会福祉労働の専門性の内容についての議論であると位置付けられる。当然のことながら、社会福祉労働の専門性の解明はその発展にとって不可欠の要件である。（ただし、ソーシャル・ワークについては、社会科学的視点からの理論化が今後も必要である。）

さて社会福祉労働が社会的に要請されるようになったのは、いかなる事情によるものであろうか。それは、資本主義の発展の過程で資本の蓄積が強力に押し進められ一方で、家族や地域共同体の解体が進み、そこから引き離された多くの人々が、自らの労働力を商品として販売し生活手段を得る以外に生活の道がない、賃労働者として大量に労働市場に放たれたことによる。こうした過程は、労働者の貧困とさまざまな社会問題の発生、共同体の相互扶助や協力関係の解体の過程でもあった。社会福祉労働はこうした労働者をめぐる諸事情を契機として、社会的に要請されてきたのである。

それを明らかにするためには、貧困化法則について理解しておかなければならない。貧困化法則については、これまで社会政策学を中心にさまざまな議論

・論争が展開されてきたが、³⁰⁾ 社会福祉研究においてはあまり関心が高かったとはいえない。もっとも、「豊かな社会」、「成熟社会」、「金持ち大国」の到来や「一億総中流化現象」を前にして、いまさら貧困問題もあるまいという見方もあるかもしれない。しかし、この国の労働時間の長さ、購買力平価でみた他の先進諸国との賃金水準、長い通勤時間を余儀なくさせる住宅事情、「フリーター」などともてはやされる若年層での不安定就労層の拡大、現役労働者の過労死や精神疾患の増大、産業構造の転換による地域経済の没落と雇用不安など、楽観論ではすまされない現実は何枚にも枚挙にいとまがない。そして、こうした社会経済の動向は、生活問題を深刻化させ社会福祉実践の動向を左右するものである。

貧困化法則について述べる前に、労働過程と生活過程との規定関係、労働問題と生活問題との基本的構図について踏まえておくべきである。われわれの生活は、大きく分ければ労働過程と生活過程の二つから成り立つ。この場合、とくに生活全体を基本的に規定するのは労働過程である。つまり、労働過程での問題である賃金や雇用・労働条件は、基本的に生活の水準・内容を規定しているのであり、したがって、この社会制度のもとで前者をめぐる社会問題すなわち労働問題が引き起こされるとするならば、後者における社会問題すなわち生活問題が当然のことながら引き起こされてくるのである。さらに生活は、社会保障制度や医療サービス、教育、環境衛生、住宅対策などの社会的共同消費手段としての公共一般施策の整備や、また地域での住民の共同業務の発展の度合いによってその水準が変わる。³¹⁾

さて、社会福祉実践＝社会福祉労働とのかかわりで大いに示唆を得るのは、貧困化と人間発達のかかわりを明らかにした池上惇氏の貧困化論³²⁾であろう。それは、社会福祉労働の社会的性格とその専門性を明らかにする上で、大きな示唆をえるものだからである。以下、その所論をまとめておこう。

池上氏は資本主義社会における貧困化を、「疎外」の概念を基礎に次のように明らかにされる。まず、資本主義社会の貧困化は労働における疎外の拡大を特徴とする。つまり自らつくりだしたものが自ら制御しえず、エネルギーや創

意を傾注すればするほど、虚脱感がひろがることを指す。それは、所有・占有からの疎外（つくりだしたものが他人の所有物となり、便益が自分に戻らない）、労働内容からの疎外（労働目的が収入の獲得のみに矮小化され、労働への興味や積極的意欲がなくなってゆく）などが原因である。この疎外は、生産力の発展にともなう労働過程への機械の導入とかかわっている。機械操作や駆使用する技能の必要性が求められるので、（教育や訓練によって）多くの人々は様々な労働に適応できる多面的能力を潜在的には持っているが、部分労働への順応を強制される現実のもとではそれは発揮されない。したがって、資本主義社会における疎外は、『人々が全面的な人間能力の開発のための潜在力をもっているにもかかわらず、実際には、その力を顕在化させることを妨げる』形で発生・拡大する。

池上氏の指摘する貧困化のもうひとつの側面は、疎外を拡大する条件の発展によって貧困化が促進されることで、次の四つを指す。（1）旧来の地域や家族の共同体関係の破壊・共同業務の解体により人間が『原始的個人』に還元され、労働市場での供給が増加し労働者相互の競争が激化され、労働・生活条件への決定的悪影響を及ぼす「小共同体の解体」。（2）労働者と機械の競争が労働力の価値を低下させ、人員削減、失業不安により雇用機会をめぐる競争を激化させ疎外の普遍的基礎をつくる「生産と生活における機会の導入」。（3）技術進歩による大規模な都市開発、地域開発、施設建設に利潤追求原理が導入され、大規模な環境破壊、災害、公害が引き起こされ、生活を不安定にし疎外の程度と規模を拡大する、「インフラストラクチャーの形成における機械と科学、技術の応用」。（4）現代資本主義のつくりだした巨大官僚機構は、財政収入の基礎をおさえて、住民活動とは切りはなした専従システムをつくりだす。そこで社会の共同業務は官僚機構成長の素材に転化され、公共部門の官僚機構化、公共部門の解体・民営化が行われ、水準の低い公共サービスや高額の実益者負担が強制され家計硬直化の要因となり、疎外拡大の条件をますます拡大する「国家を中心とした官僚機構の発展」。

池上氏が明らかにしたように、貧困化は生存競争の激化の過程であり、貧困を基底に労働者の精神的・文化的な、肉体的・生理的な、社会的・生活的な破壊と破綻の状況が豊富に織り込まれている。³³⁾ まとめてみれば貧困化は基本的には、(1) 人々が財産や土地、家族や地域共同体から切り離され賃金労働者となり、たえず生存競争の渦中に投げ込まれる過程であり、(2) それとともに地域共同体や家族が崩壊し、人々は共同体的諸関係に基づいた相互に扶助しあい、協力しあう地域共同という人間発達の条件を喪失したのであり、(3) 人々の労働(生産)、生活(消費)、統治の諸条件が資本蓄積の条件となり、社会的共同業務が官僚主義と営利主義の業務にさせられる過程である。

しかし、それは個人の発達を制限していた家父長制的家族制度や、封建的地縁関係による束縛からの解放であり、個人の尊重と自由を基礎とする民主的人間関係の形成の基礎を生み出す過程でもあった。

社会福祉労働はこのような労働者や住民の貧困化を契機として、社会的に要請され生まれてきた。すなわち、(1)から生活問題対策の一つとして社会福祉が必要になり、それを専門的に担い、労働者や住民の生活保障を実現しうる力量をもった専門家が必要になったこと。(2)から家族や地域共同体内部にあった発達をささえる労働を専門的に担い、人々の高まる要求水準に応える実践をなしうる専門家が求められたことである。そうした担い手を社会的分業の一つ、専門的職業として集団の財政力に依存させ、一定の水準が保たれるように社会的制度的に確立し、労働者と住民の民主的コントロールのもとにおかれる公共性の高い労働として、社会福祉労働が社会的に要請されてきたのである。したがって、社会福祉労働は労働者・地域住民の権利保障と発達保障という二つの役割をもつ。それらは並列的・機能的に理解されるべきものではなく、貧困化を契機にうまれたことから内在的に絡みあっているのである。

4. 社会福祉実践の特質とその社会的基盤

ここまで、社会福祉実践＝社会福祉労働が労働者・住民の貧困化を契機に社会的に要請されるにいたった過程を述べてきた。それでは、社会福祉労働はどのような特質をもっているのであろうか。次の三つをあげておきたい。³⁴⁾

第1に、社会福祉労働がまず向き合うのは非常に重度で複雑な性格をもち、対象者の家族や個人が孤立感や不信感を抱いているような深刻な生活問題であることからくる、特質である。社会福祉の対象はどのような分析方法をとろうと、社会制度の構造的矛盾が引き起こす社会問題であるという把握を脱落することは許され³⁵⁾ない。したがって、対象問題を特殊化・細分化して捉えたり、その原因を個別的責任に解消するべきではなく、対象課題に応じた（規定された）援助実践が必要になる。したがって、対象者の労働、生活など「くらし」と切り離して実践を展開することは許されないのである。

しかし、もし社会福祉労働が徹底した商品サービスとして供給された場合、ある部分は利潤の獲得が可能だとして肥大化し、ある部分はもうからないとして縮小され、サービスのアンバランスと無秩序が支配する。そこでは、地域や当事者組織と専門職との結び付きは弱まり、生活問題を社会問題として把握することが脱落し、対象課題に応じた援助実践の展開という特質が無視されてしまう。

第2に社会福祉労働には、生活問題を担った人々の状態や要求あるいは発達の要求に応じた、高度の専門性が必要である。これは第1の特質とも関連するが、社会福祉労働が発達を保障することをその内容の一つにしていること、社会福祉の対象課題である生活問題の性格と生活保障が何よりも要求されることから導きだされる。つまり、直面している複雑な生活問題を社会経済を貫く法則の理解にそくして分析・把握する力量、問題に応じた援助過程の構想と科学的手段の駆使による実践の具体的展開を可能とする、社会科学的な専門能力で

ある。その能力は、対象者の暮らしを相互のつながりもなく、ばらばらに分類し細分化したような「ニード」の把握から出発するのではなく、労働者・地域住民の生活のトータルな把握を出発点にしなければ発揮されないのである。

したがって、社会福祉労働に求められるのは、細切れに捉えられた「ニード」の充足に終始する狭い範囲の技術的諸能力の発展ではない。生活という暮らしの総体と発達を保障することを目的に、社会福祉労働者の間のあるいは他の専門職（医療、保健、教育など）との間の分業を、統合化・協働化する能力いわば総合化の能力が必要となっているのである。つまり、権利保障（生活保障）と発達保障という目的にそって社会福祉労働が総合化されていてこそ、さまざまな専門家による分業が意味を持つのである。さらに、こうした専門性を担保するには常に学習・研究の場、その蓄積や交流、さらにそれを発揮できる現場の組織と体制が必要である。

ところで、福祉産業ではサービスを一定の価格の下で供給する。そのために、社会福祉労働の中身をコスト原理に基づき分解し単純な技術・作業に置き換え、画一的に数量化・規格化しなければならない。そして、細分化されたあるニーズに対応するサービスの値段はいくらかを設定する。つまり、これは社会福祉労働に求められる総合化の能力とは逆の方向であると言わざるをえない。社会的に求められる専門性とはそぐわないのである。

第3の特質は、社会福祉労働が労働者・地域住民の貧困化を契機に、社会的に登場したということから、労働者・地域住民の権利保障を内容とするものであるということである。いいかえれば、社会福祉は生活保障をその最大の目的とすべきなのである。³⁶⁾ そのことが第2の特質も求める。重要なことは社会福祉労働が国や地方自治体によって維持され、労働者・地域住民の統治能力の発展を基盤に民主主義的にコントロールをうける存在でなければならないということである。つまり、社会福祉労働は労働者・地域住民の支持と協力を基盤とする専門職なのであり、先に述べたように集団の財政力によって専門性をもった社会福祉労働者を社会的分業として制度的に保持することが、この特質を制度

的に担保することにもなるのである。

もし、社会福祉労働者が労働者・地域住民と無関係に企業で雇用され営利目的に仕事をして、労働者・地域住民の支持・協力が得られる基盤そのものを形成できず、したがって民主主義的コントロールもなく、社会福祉労働の権利保障（生活保障）と発達保障の役割がはたされる保証はないのである。

このように社会福祉実践＝社会福祉労働は、社会科学的視点から生活問題をとらえ、その社会性とその対応の社会的責任を明確にし、権利保障（生活保障）と発達保障をはかる側面をもっている。発達の側面について付言しておく、それは「人間成長のための基本的な生活諸条件や基盤を整え、個人や集団、地域社会にサービスの提供をおこなうものである。またもし生活に支障をきたし、問題が生じた場合は、調整、保護、回復的措置をもって、もとの生活状況に復帰させるように働く³⁷⁾」ことがその内容となる。

ところで、社会福祉労働の必要性、社会的要請がますます高まっているにもかかわらず、現実には社会福祉の担い手が独立の労働として、専門職にふさわしい形で拡充されているとはいえない。むしろ、労働者・国民の健康やいのちにかかわる場面さえ、社会福祉労働者は対応できない、頼りにならないと不信感を抱かれている場合さえある³⁸⁾。社会福祉サービスを利用するのに高い利用料を強制されたり、相談の窓口に足を運ぶのをはばからせるような要因があったり、制度・施策を利用することにスティグマがつきまといっているように感じられるなど、あたかも社会福祉労働者と住民とのつながりが疎外されている状況が拡がっている。なぜ、このような疎外があらわれるのであろうか。

池上惇氏が貧困化論のなかで「国家を中心とした官僚機構の発展」として指摘していたように、社会福祉労働が官治主義と営利主義にとり込まれるからである³⁹⁾。民主主義的圧力のなかで拡充されてきた社会的共同業務が、官僚機構成長のための素材に転化し、労働者住民の管理・統制の側面が強化される。さらに営利活動の材料として共同業務が解体され民間に絡みとられてゆくのである。しかし、一方で生活と発達の保障のための条件の整備と生活問題の解決・緩和

や、発達保障のためにサービスの水準の上昇を望む住民の要求は、貧困化の深まりの中で高まらざるをえない。管理と支配の強化、統治する者と統治される者の固定化が押し進められるかぎり、こうした矛盾のなかに社会福祉専門職は位置しているのである。

さらに、福祉産業化にみられるプライバタイゼーションのもとでは、(1) 公共的に保障されるべき総合性の解体、細分化が進み、営利的な高価格による一面的サービス供給が促され、(2) 総合性のなかにあった専門性の解体を促し、専門性の内容の研究・企画・管理が少数者に決定される一方で、現場ではマニュアルにもとずいて仕事がなされ、実践の画一化・規格化が発生することが指摘されている。⁴⁰⁾したがって、こうした動向はますます社会福祉労働のかかえる矛盾を解き難いものにする。

福祉産業化という政策転換と矛盾の深まりのなかで、ますます厳しい状況に社会福祉労働者は追込まれている。あらためて社会福祉実践とは何か、専門性とは何かが問われている。この課題に答えることはたやすいことではない。

現代の貧困化や生活問題の複雑化は例えば、ひとつの家族が貧困・多子・精神病・アルコール中毒・犯罪など多くの問題をかかえる「多問題家族」を生みだすなど、社会福祉労働者にますます高度の科学性・専門性を求めている。その解決をはかろうとすれば、自ずと官僚主義や営利主義を克服し、社会福祉専門職自身の発達の保障が必要になる。そこから、労働者・地域住民との利益の同一性を追求する契機が生まれるのではないだろうか。基本的には多数者である労働者・地域住民の合意と協力に依存しなければ、社会福祉労働の発展はありえないことは確かである。

「専門職とは人間人格の保障を直接目的とする労働の本質から必然的に派生するものであって、単なる高度かつ複雑な技術の修得に依拠するものではない。例えば医療ソーシャル・ワーカーは患者の生活要求を直視して、生活権、労働権、就労権などの人権擁護の認識に立って、不当な権利の侵害を断固として排除する姿勢の中に専門性は位置づけられるものである。」⁴²⁾ 厳しい状況にある社

会福祉の現場のなかで、社会的矛盾を捉えた実践の展開が必要であると同時に、社会福祉労働をとりまく矛盾もまた深い。

社会経済の大きな潮流の変化にしたがって、社会福祉そのものも大きな転換がはかられている。当然、社会福祉実践も岐路に立たされているのである。ソーシャル・ワークが「ソーシャル」である限り、社会福祉実践の社会的性格や社会的基盤を無視して議論することは許されない。本論のねらいは、その基本的認識を得ることにあった。

註

- 1) 厚生省政策ビジョン研究会『「変革期における厚生行政の新たな展開のための提言」について』、1988年1月。なおこれには「本提言は、変革期における厚生行政の新たな展開について、厚生省内の若手有志から出された政策提言を官房企画室、室長クラスで検討の上、とりまとめたものである」という注記がなされている。以下、煩瑣にわたるので特に引用ページは注記しない。
- 2) 宮田和明「社会福祉政策の動向と福祉の危機」（「福祉研究」No. 55, 日本福祉大学社会福祉学会, 1987年所収）p. 1
- 3) 厚生省「高齢者対策企画推進本部報告」, 1986年4月。以下、煩瑣にわたるので特に引用ページは注記しない。
- 4) 福祉関係三審議会合同企画分科会「今後のシルバーサービスの在り方について」（意見具申）, 1987年12月。以下、煩瑣にわたるので特に引用ページは注記しない。
- 5) 孝橋正一「新・社会事業概論」ミネルヴァ書房, 1977年, p. 26 及び p. 36 参照
- 6) 中小企業庁サービス業振興室編「シルバーサービス業の経営実態」, 1986年, p. 18 ~p. 19
- 7) 「エコノミスト」, Vol. 65, No. 16 (1987年4月13日) 毎日新聞社。
- 8) 戸原四郎「現代福祉へ視座」（ジュリスト増刊総合特集「転換期の福祉問題」有斐閣, No. 41, 1986年所収）p. 13
- 9) プライヴァタイゼーションについては、テオ・ティーマイヤー、ガイ・クォーデン編／尾上久雄他訳「民営化の世界的潮流」お茶の水書房, 1987年, を参照のこと。
- 10) 伊賀隆, 菊本義治, 藤原秀夫「マネタリストとケインジアン」有斐閣, 1983年, p. 94~p. 120 参照。
- 11) 柳ヶ瀬孝三「人間発達の費用とその公共性」（「教育」No. 496. 1988年6月, 国土社所収）, p. 40

- 12) 例えば「国民生活白書」昭和61年版, p. 18~p. 20
- 13) 三菱総合研究所, 岡本勲「シルバー市場はこう読む」日本実業出版社, 1986年, p. 27~p. 28
- 14) 「エコノミスト」Vol. 66, No. 17, (1988年, 4月18日), p. 48~p. 49
- 15) 上田千秋「社会福祉研究の問題点」(『社会政策叢書』編集委員会編「変貌する産業社会と社会政策学」啓文社, 1987年所収), p. 245 参照。
- 16) 川村匡由「シルバーサービス事情」(日本福祉大学「NFU」, No. 40, 1987年9月所収), p. 12
- 17) 以下, 高齢者世帯の所得, 消費, については, 労働省大臣官房政策調査部編「老後の安定と充実を求めて」(勤労者の老後生活安定対策研究会報告), 1987年による。
- 18) 「賃金と社会保障 1988年版社会保障ハンドブック」No. 991・2, 1988年8月, p. 59
- 19) 「老後の安定と充実を求めて」(前掲) p. 10
- 20) 成瀬龍夫「生活様式の経済理論」御茶の水書房, 1988年, p. 44 参照。
- 21) 千葉明「生命保険業界」教育社, 1988年, p. 57~p. 58。社会保障と民間保険進出の問題については, 押尾直志「医療保障制度改革と生・損保会社の動向」(「ゆたかなくらし」No. 80, 1988年10月号所収)を参照のこと。
- 22) 「老後の安定と充実を求めて」(前掲) p. 15
- 23) 代表的な社会福祉研究は, 次のものであろう。孝橋正一「全訂 社会事業の基本問題」ミネルヴァ書房, 1962年, 岡村重夫「全訂 社会福祉学(総論)」柴田書店, 1968年。
- 24) 花村春樹「社会福祉の方法」(一番ヶ瀬康子他「社会福祉入門」有斐閣, 1979年所収) p. 110~p. 111
- 25) 最近の社会福祉方法論の動向については, 次に詳しい。中村永司「社会福祉方法論の課題」(仏教大学学会「社会学部論叢」1985年, 第19号所収)
- 26) 細川順正「社会福祉労働の専門性」(小川利夫, 高島進, 高野史郎編「社会福祉を学ぶ」有斐閣, 1976年所収), p. 277
- 27) 中村永司「社会福祉実践」(小田兼三, 中村, 日高沙千江編「社会福祉概論」ミネルヴァ書房, 1986年所収) p. 123
- 28) 真田是編「社会福祉労働」法律文化社, 1975年など。
- 29) 中村永司「ソーシャルワーク」(小田他編「前掲書」, 所収) p. 34
- 30) やや以前のものになるが, 伍賀一道「現代貧困化論」(吉村朔夫, 戸木田嘉久編「現代社会政策」有斐閣, 1977年所収)にまとめられている。
- 31) 生活問題の分析については, 次が参考になる。大津市社会福祉協議会「地域福祉の

社会福祉の動向と社会福祉実践の課題

課題——大津市における福祉のまちづくりのための実態調査報告——」, 1987年。

- 32) 池上惇「管理経済論」有斐閣, 1984年, p. 189~p. 201
- 33) 孝橋正一「老後・老人問題の社会経済学」(同編「老後・老人問題」ミネルヴァ書房, 1976年所収), p. 11~p. 15
- 34) 柳ヶ瀬孝三「人間発達を保障する労働 その過去・現在・未来」(基礎経済科学研究所編「人間発達の経済学」青木書店, 1982年所収)の分析に依りながら, 三点にわたって述べてみた。
- 35) 社会福祉の対象論については, 孝橋正一氏の社会的諸問題の構造的分析を土台に深められなければならないと考えている。孝橋「基本問題」 p. 31~p. 72
- 36) 岸勇「社会福祉の対象・主体・目的」(佛教大学社会福祉学科編「社会福祉学原論」佛教大学, 1986年所収) p. 109
- 37) 中村永司「社会福祉実践」, p. 130
- 38) 例えば, 最近の生活保護制度をめぐる問題を思いうかべてみれば明らかである。
- 39) 池上惇「地方財政論」同文館, 1979年, p. 220
- 40) 柳ヶ瀬「人間発達の費用とその公共性」, (前掲) p. 51
- 41) 小松源助他「多問題家族へのアプローチ」有斐閣, 1985年。
- 42) 中村永司「わが国の社会福祉教育の今日的課題と専門職の動向」(佛教大学学会「仏教大学研究紀要」第69号, 1985年所収) p. 118~p. 119

(大学院社会学研究科博士後期課程・社会福祉学専攻)

